

Die Rolle der deutschen Wirtschaft im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung *

Nach einer dreijährigen Phase mit hohen Leistungsbilanzdefiziten hat die Bundesrepublik im Jahre 1982 wieder einen Leistungsbilanzüberschuß in Höhe von 8 Mrd. DM erzielt. Im Jahre 1983 betrug der Überschuß etwa 10 Mrd. DM, in diesem Jahr dürften etwa 15 Mrd. DM erreicht werden. Das Problem der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft scheint damit abgehakt. Für die Wirtschaftspolitiker ist derzeit nicht die Frage nach der Konkurrenzfähigkeit von vordringlichem Interesse, sondern die Verfälschung des Wettbewerbs durch Protektionismus, durch Subventionswettlauf und durch andere offene und versteckte wirtschafts- und handelspolitische Interventionen. Die Gefahr ist groß, daß unter dem Druck der hohen Arbeitslosigkeit die öffentliche Diskussion auch in der Bundesrepublik in das Fahrwasser des Protektionismus gerät und für Branchen oder einzelne Unternehmen, die unter Wettbewerbsdruck von außen stehen, staatlicher Schutz gefordert und gewährt wird. Darüber droht in Vergessenheit zu geraten, daß die Teilhabe an den Vorteilen der internationalen Arbeitsteilung es erfordert, Terrain aufzugeben, wo das Ausland leistungsfähiger ist, damit dort Märkte gewonnen werden können, wo die heimischen Unternehmen Vorteile gegenüber der Auslandskonkurrenz haben. Kein Land, auch nicht Japan, kann auf al-

len Märkten und bei allen Industriegütern Überschüsse erzielen.

Leistungsbilanz und Wettbewerbsfähigkeit

Woran erkennen wir aber, ob die deutsche Wirtschaft in der Auseinandersetzung mit ihren Konkurrenten genügend Trümpfe in der Hand hat? Ist die positive Entwicklung der Handels- und der Leistungsbilanz ohne Einschränkung als Indikator für Wettbewerbsstärke der heimischen Anbieter gegenüber den ausländischen Konkurrenten anzusehen? Was hat sich eigentlich grundlegend gegenüber der Situation vor vier Jahren geändert, als sich die Leistungsbilanz nach dem zweiten Ölpreisschock beträchtlich passivierte und man zu dem Urteil kam, daß die Bundesrepublik an internationaler Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt habe?¹

Leistungsbilanzsalden erscheinen in einem anderen Licht, wenn man sie nicht nur als Ergebnis des Handelsverkehrs, sondern auch des Kapitalverkehrs ansieht. Die an der internationalen Arbeitsteilung beteiligten Länder konkurrieren untereinander nicht nur auf den Gütermärkten, sondern auch auf den internationalen Finanzmärkten. Im Wettbewerb um das weltweite Angebot an Kapital ist ein Land dann wettbewerbsfähig gegenüber anderen Ländern, wenn es dank hoher Investitionsrenditen Kapital selbst bei hohen Zinsen rentabel einsetzen kann oder wenn seine Währung wegen einer erwarteten Aufwertungsprämie für die Anleger auch bei niedrigen Zinsen attraktiv

* Festvortrag zur Akademischen Feier der Justus-Liebig-Universität Gießen am 25. November 1983.

ist. Ein Land, das attraktive Anlagen für internationales Kapital bietet, kann in der internationalen Arbeitsteilung die Rolle eines Investors übernehmen, der Auslandskapital am rentabelsten verwertet. Voraussetzung dafür ist freilich, daß dieses Auslandskapital nicht konsumtiv, etwa für die Finanzierung der öffentlichen Haushalte oder des Wohnungsbaus verwendet wird, sondern produktiv zur Finanzierung von Investitionen zur Umstrukturierung, zur Produktivitätssteigerung oder zur Energieeinsparung. Das den Kapitalimporten entsprechende Leistungsbilanzdefizit ist dann nicht Zeichen einer ungünstigen, sondern einer günstigen Standortqualität. Umgekehrt muß eine Aktivierung der Leistungsbilanz nicht primär das Ergebnis einer gestiegenen Wettbewerbsfähigkeit auf den Gütermärkten sein, sondern kann die Folge davon sein, daß inländisches Kapital mangels ausreichender Rentabilität oder Sicherheit ins Ausland abwandert oder sogar flüchtet.

Aus der Entwicklung der Leistungsbilanz läßt sich dann ein besseres Urteil über die Wettbewerbsfähigkeit gewinnen, wenn man die Entwicklung des Außenwertes der Währung hinzuzieht, die nicht nur das Ergebnis der Handelsströme, sondern auch der Anlageentscheidungen auf den nationalen und internationalen Finanzmärkten ist. Bei gegebener Entwicklung von Leistungsbilanz und Beschäftigung ist es für die Bundesrepublik vorteilhaft, wenn sich der reale Außenwert der D-Mark erhöht, das heißt, wenn sich die D-Mark gegenüber den anderen Währungen stärker aufwertet als es zum Ausgleich der Inflationsdifferenzen notwendig ist. Es verbessern sich dann die sogenannten Terms-of-Trade, das heißt, die deutsche Wirtschaft kann ihre Produkte zu höheren Preisen absetzen als das Ausland und kann deshalb für ihre Exporterlöse mehr

Importgüter kaufen. Solche Terms-of-Trade-Gewinne sind Realeinkommenssteigerungen, vergleichbar mit Produktivitätsfortschritten. Mit einer realen Aufwertung verteuert eine Volkswirtschaft gleichsam ihre Produktionsleistungen gegenüber dem Ausland. Ebenso wie bei einem Unternehmen, dessen Absatzpreise steigen, ist eine solche Preiserhöhung dann vorteilhaft, wenn das Warenangebot so gut ist, daß keine oder nur geringe Absatzeinbußen befürchtet werden müssen. Sind die Preiserhöhungen überzogen oder holen die Konkurrenten auf, dann muß ein Unternehmen, um am Markt zu bleiben, rückläufige Preise hinnehmen, und eine Volkswirtschaft muß, um ihre Importe durch Exporterlöse bezahlen zu können, eine Abwertung zulassen.

Die Wettbewerbsposition nach dem Ölpreisanstieg

Anhand dieser Kriterien läßt sich begründen, warum die Verbesserung der Leistungsbilanz nach der zweiten Energieverteuerung nur unter Einschränkung als Zeichen von Leistungsstärke zu werten ist, warum sie so wenig die Binnenkonjunktur angeregt hat und warum sich die Überwindung der Rezession schwieriger gestaltet als nach dem ersten Ölpreisschock. Damals kam es trotz steigender Importrechnung für Rohstoffe und Rohöl nicht einmal vorübergehend zu einem Defizit in der Leistungsbilanz, vielmehr stiegen die Überschüsse – von Schwankungen abgesehen – bis 1978 an. Daß die Bundesrepublik ihre Energierechnung damals sofort abgegolten hatte und darüber hinaus steigende Überschüsse erzielte, muß man als Zeichen einer überlegenen Wettbewerbsposition werten. Von 1969 bis 1973 war der reale Außenwert der D-Mark kräftig gestiegen. Mit dem Ölpreisschock von Ende 1973/Anfang 1974 kam eine Abwertungsbewegung in Gang, die

allerdings bald, ab 1976, wieder durch eine Aufwertung abgelöst wurde. Da diese Aufwertung nicht zu Lasten der deutschen Exportposition ging, konnten die von der Energieverteuerung verursachten Realeinkommenseinbußen zum Teil durch Einkommensgewinne wettgemacht werden, die durch die Verbesserung der Terms-of-Trade entstanden. Dies stützte die Inlandskonjunktur.

Die erneute reale Aufwertung der D-Mark in den Jahren von 1976 bis 1979 war indessen nicht mehr nur das Ergebnis einer überlegenen Wettbewerbsfähigkeit, sondern nicht zuletzt die Folge eines Vertrauensvorschlusses gegenüber der D-Mark, der zu Kapitalzuflüssen in die Bundesrepublik führte. Dieser Vertrauensvorschuß trat ein, weil sich die Bundesrepublik bei der Bewältigung der Ölverteuerung als stabilitätsbewußter und auch als erfolgreicher in der Inflationsbekämpfung erwiesen hatte als andere Länder, insbesondere als die USA und Großbritannien, die traditionellen Anlageländer für Auslandskapital. Die Aufwertung wurde damals wegen der Nachteile für die Exportwirtschaft allenthalben beklagt. Übersehen wurde dabei, daß dadurch keineswegs Wachstum und Beschäftigung beeinträchtigt wurden. Denn gleichzeitig wurde die Kostenrechnung durch sinkende Rohstoffpreise in D-Mark entlastet. Infolge der vertrauensbedingten Kapitalzuflüsse konnten die Investitionen in der Bundesrepublik zu niedrigen Zinsen finanziert werden. Es zeigte sich jedenfalls, daß die reale Aufwertung in der Kombination mit sinkenden Rohstoffpreisen und Zinsen kein Hindernis für einen Aufschwung war, der diesmal nicht vom Export, sondern von der Binnennachfrage, namentlich von den Investitionen, getragen wurde.

Die Bundesrepublik brauchte, solange die Zuflüsse anhielten, nach dem zweiten

Ölpreisschub ihre Energierechnung nicht sofort zu begleichen, sondern konnte stattdessen Auslandskapital, insbesondere aus den OPEC-Überschüssen, aufnehmen, um damit den Prozeß der Öl- sowie Energieeinsparung und der Modernisierung der Wirtschaft zu finanzieren. Notwendige Bedingung für den Erfolg einer solchen Strategie, bei der für eine Weile Leistungsbilanzdefizite hingenommen werden, war freilich ein wirtschaftspolitischer Kurs, der auf die Erhaltung und Verstärkung des Vertrauens in die Stabilität und die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gerichtet ist. Daran hat es jedoch gefehlt. Hohe Staatsdefizite sowie zunächst wieder steigende Lohnabschlüsse und Inflationsraten schwächten vielmehr die Erwartung auf einen dauerhaften Stabilitäts- und Aufwertungsvorsprung. Die Anleger waren jedenfalls nicht mehr bereit, im Vertrauen auf eine Aufwertungsprämie Kapital in der Bundesrepublik zu niedrigen Zinsen anzulegen, zumal gleichzeitig nach dem Kurswechsel der amerikanischen und britischen Geldpolitik die Anlage in Dollar oder Pfund attraktiver wurde.

So geriet der Kurs der D-Mark unter Druck. Da auf den Devisenmärkten nicht mehr mit ausreichend großen Aufwertungsprämien gerechnet wurde, gelang es nicht, – jedenfalls solange man nicht bereit war, den Kurs der D-Mark stark sinken zu lassen – das deutsche Zinsniveau vom amerikanischen Zinsniveau im gewünschten Ausmaß abzukoppeln. Die Zinsen zogen also an. In dieser Situation zeigte sich, daß der Investitionsaufschwung, der in der Bundesrepublik 1978/79 in Gang gekommen war, nicht so sehr auf einer Verbesserung der Sachkapitalrendite – durch Kostensenkung, durch Produktivitätsfortschritte und durch Minderung der Investitionsrisiken –, sondern auf den zunächst noch niedrigen Zinsen

basierte. Somit blieb die Phase, in der die Bundesrepublik Investitionen durch Kapitalimporte hätte finanzieren können, nur eine Episode. Die deutsche Wirtschaft mußte, da sie auf den internationalen Kapitalmärkten nicht mehr wettbewerbsfähig genug war, die gestiegene Energierechnung doch noch dadurch bezahlen, daß sie mehr exportierte und Importe durch heimische Produktion ersetzte. Dazu mußte sie jedoch erst ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Gütermärkten verbessern. Das geschah dadurch, daß der reale Außenwert der D-Mark sank. Mit anderen Worten: die deutsche Wirtschaft mußte die Preise in Auslandswährung für ihre handelbaren Produkte senken und damit Realeinkommenseinbußen hinnehmen.

Das überraschende Tempo, in dem sich die Leistungsbilanz daraufhin aktivierte, stellte unter Beweis, daß die deutschen Unternehmen es nach wie vor verstanden, Wettbewerbsvorteile in Absatzerfolge umzusetzen. Im Jahr 1982 hatte die Bundesrepublik von der außenwirtschaftlichen Situation her gesehen wieder die gleiche Position wie 1975, kurz nach dem ersten Ölpreisschock, nämlich einen ansehnlichen Leistungsbilanzüberschuß. Der Unterschied zu damals war jedoch die ungünstigere Binnenkonjunktur. Anders als 1975, als Mitte des Jahres ein Aufschwung einsetzte, war bis zum Spätherbst 1982 keine Belebung der Konjunktur erkennbar. Und bis jetzt läßt die Erholung noch zu wünschen übrig. Dies ist nicht zuletzt die Folge davon, daß die unterdes verbesserte außenwirtschaftliche Position mit abwertungsbedingten Realeinkommenseinbußen erkaufte werden mußte und daß es nicht gelang, die hohen amerikanischen Zinsen entweder, wie in der Schweiz, durch Mobilisierung von Aufwertungserwartungen, oder durch Verbesserung der Sachkapitalrentabilität zu neutralisieren.

Förderung der Wettbewerbsfähigkeit als Teil der Wachstumspolitik

Diese Vorgänge belegen, daß es nur vordergründig darum geht, ob unsere Leistungsbilanz ausgeglichen ist, ob wir weiterhin Überschüsse erzielen, oder wieder in ein Defizit geraten – hier sorgt der Wechselkurs notfalls für die erforderliche Korrektur. Wichtiger ist die Frage, ob wir unseren Wohlstand, der zu einem erheblichen Teil auf die erfolgreiche Nutzung der internationalen Arbeitsteilung zurückzuführen ist, erhalten können. Andere Länder, besonders die ärmeren, streben auch nach mehr Wohlstand. Je besser es ihnen gelingt, die Palette ihrer Exportgüter zu erweitern, desto weniger können wir solche Güter dorthin exportieren, es sei denn zu einem immer niedriger werdenden Preis. Selbst wenn wir uns also mit dem begnügen wollen, was wir erreicht haben, könnten wir nicht auf technischen Fortschritt, also auf die Herstellung neuer, besserer und billigerer Güter verzichten. Aber auch bei uns wollen die Menschen nicht nur ihr Realeinkommen erhalten, vielmehr wünschen sie, daß es in Zukunft wieder steigt und auch die Arbeitslosigkeit wieder behoben wird.

Wenn aber die Teilhabe an der internationalen Arbeitsteilung zum Ziel hat, das Realeinkommen der Volkswirtschaft zu steigern, dann ist die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ein Teil der Wachstumspolitik. Man kann sich daher fragen, ob sich Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit überhaupt von allgemeinen wachstums- und investitionsfördernden Maßnahmen unterscheiden. Auch bei diesen geht es ja darum, die Bedingungen zu schaffen, unter denen Unternehmen ihre Konkurrenzfähigkeit verbessern können, wobei es gleichgültig ist, ob ein Unternehmen seine Leistungsfähigkeit im Wettbewerb gegenüber heimischen Unternehmen oder

gegenüber ausländischen Unternehmen stärkt.

Internationale Arbeitsteilung unterscheidet sich auch nicht grundsätzlich von der Arbeitsteilung, die sich im Inland zwischen den Regionen abspielt. Das gleiche Phänomen, nämlich die Spezialisierung von Unternehmen auf die Produktion bestimmter Güter und der damit hervorgerufene Austausch von Gütern wird von den Statistikern als internationale Arbeitsteilung und als Außenhandel verbucht, wenn dabei die Staatsgrenze überschritten wird, und als Binnenhandel, wenn es sich innerhalb des Staatsgebietes vollzieht. Man kann sich deshalb die Frage stellen, warum man überhaupt der internationalen Arbeitsteilung gegenüber der interregionalen Arbeitsteilung besondere Aufmerksamkeit widmet.

Strukturwandel durch den Außenhandel

Als spezifisch außenwirtschaftliches Problem interessieren Veränderungen der Arbeitsteilung den Ökonomen und den Wirtschaftspolitiker insoweit, als sie darauf zurückzuführen sind, daß sich die Volkswirtschaften der einzelnen Staaten hinsichtlich verschiedener Merkmale wesentlich voneinander unterscheiden. In diesem Falle sind die Staatsgrenzen auch ökonomische Grenzen. Einzelne Volkswirtschaften unterscheiden sich zum Beispiel hinsichtlich der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, hinsichtlich ihrer geographischen Lage, aber auch hinsichtlich der produktiven Ressourcen und Fähigkeiten, die sie im Zuge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung erworben haben. Nicht zuletzt werden Unterschiede zwischen Volkswirtschaften durch unterschiedliche Wirtschafts- und Sozialpolitik begründet.

Unterschiede zwischen einzelnen Volkswirtschaften führen dazu, daß sich die Außenhandelsstruktur von der Nachfrage-

struktur in den einzelnen Ländern unterscheidet, so daß durch internationale Arbeitsteilung ein Wandel der Produktions- und Beschäftigungsstruktur ausgelöst wird. Unterschiede zwischen Außenhandelsstruktur und Nachfragestruktur schlagen sich darin nieder, daß ein Land bei einzelnen Produkten mehr produziert als die Inländer an Nachfrage entfalten, das heißt, daß es mehr exportiert als importiert. Bei anderen Produkten wird dagegen weniger produziert als von Inländern nachgefragt wird, das heißt, das Land weist bei diesen Produkten ein Handelsbilanzdefizit auf.

Die Ursache für diesen außenwirtschaftlich bedingten Strukturwandel besteht darin, daß die einzelnen Merkmale, hinsichtlich deren sich die Volkswirtschaften voneinander unterscheiden, für die Produktionskosten der einzelnen Güter unterschiedlich bedeutsam sind. Rohstoffreiche Länder spezialisieren sich auf die Gewinnung und Verarbeitung von natürlichen Ressourcen, Länder mit Küsten und geographischer Mittellage verdienen ihr Einkommen durch Handel und Verkehr, hochentwickelte Länder können technologieintensive Produkte günstig anbieten. Jedes Land spezialisiert sich auf jene Produkte, die es aufgrund der durch die Natur, durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Wirtschaftspolitik bestimmten Merkmale mit relativ weniger Aufwand als die anderen Länder herstellen kann.

Zwischen den Ländern mit äußerst niedrigem Entwicklungsstand und den hoch entwickelten Industrieländern kommt es nur dann zu einem Handelsaustausch, wenn die armen Länder Rohstoffe oder solche Nahrungsmittel anzubieten haben, die nicht unter den Agrarprotektionismus der Industrieländer fallen.

Die Arbeitsteilung und der Handelsaustausch intensivieren sich allerdings, wenn

Entwicklungsländer den Sprung in die Industrialisierungsphase schaffen. In den fünfziger und sechziger Jahren gelang dies Japan. In den siebziger und in den achtziger Jahren ist das gleiche Phänomen bei den sogenannten Schwellenländern zu beobachten. Diese Länder konnten sich bei Gütern, die sich mit einfacher und erprobter Technologie herstellen lassen, infolge der reichlich vorhandenen billigen Arbeitskräfte Konkurrenzvorteile verschaffen und kauften von den hochentwickelten Ländern Investitionsgüter sowie Konsumgüter, bei deren Herstellung technologisches Know How und qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden. Da die Entwicklungsländer einen Teil ihrer Käufe mit Kredit finanzierten, war in der Vergangenheit für die Industrieländer der Exportsoß aus den Entwicklungsländern größer als der Importdruck. Infolge der Überschuldung sind viele der Entwicklungsländer zur Importdrosselung gezwungen, so daß die Industrieländer die Arbeitsteilung mit diesen Regionen nun stärker als Last denn als Wohltat empfinden. Aber immerhin: Auch 1982 sind 22% der Industriegüterexporte der Bundesrepublik in die Entwicklungsländer einschließlich OPEC und in die Staatshandelsländer gegangen, aber nur 14% der westdeutschen Importe kamen von dort. Gegenüber diesen Ländern ergab sich im Handel mit Industriegütern immer noch ein Überschuß von 51 Mrd. DM, dem stand ein Defizit von 48 Mrd. DM bei Rohstoffen, Öl und Agrarprodukten gegenüber.²

Im Kreis der hochentwickelten Länder sind die Voraussetzungen für Arbeitsteilung und Handelsaustausch insofern ungünstig, als sich diese Länder in der Ausstattung und Qualität der Produktionsfaktoren wenig voneinander unterscheiden. Dennoch hat der Handelsaustausch innerhalb der Industrieländer einen weit aus größeren Umfang als der Handelsaus-

tausch zwischen Industrieländern und dem Rest der Welt. Drei Viertel des deutschen Außenhandels, sowohl auf der Import- als auch auf der Exportseite, werden mit Industrieländern abgewickelt. Die Arbeitsteilung innerhalb der Gruppe der hochindustrialisierten Länder hat aber weitgehende Ähnlichkeit mit dem Binnenhandel. Sie erhöht vor allem die Intensität des Handelsaustausches, prägt aber weniger die Branchenstruktur, da in jeder Branche sowohl die Exporte als auch die Importe zunehmen. Zu erklären ist dieser intraindustrielle Handel zwischen den Industrieländern damit, daß auf der Seite der Nachfrage die Konsumenten, die Investoren und der Staat eine große Vielfalt von Produkten und Produktvarianten kaufen möchten, aber auf der Anbieterseite die Herstellung dieser Produkte nur in größeren Serien rentabel ist und deshalb regional konzentriert wird. Die deutschen Konsumenten wollen zum Beispiel Automobile von einem Dutzend von Herstellerfirmen kaufen, in der Bundesrepublik lohnt sich jedoch nur für fünf Herstellerfirmen die Automobilproduktion. Dennoch kommt es auch zwischen den Industrieländern zu strukturprägender Arbeitsteilung, sie spielt sich allerdings weniger zwischen den Branchen, sondern mehr innerhalb der Branchen ab.

Die außenwirtschaftlichen Einflüsse nach Branchen

Die internationale Arbeitsteilung betrifft dabei in erster Linie die Produktion von Waren und hier insbesondere von industriell erzeugten Gütern. In der Bundesrepublik haben Güter des verarbeitenden Gewerbes, in dem ein Drittel aller Arbeitskräfte beschäftigt sind, an den Exporten einen Anteil von 86%. Selbst bei den Im-

porten, bei denen Rohstoffe eine größere Rolle spielen, beträgt der Anteil der Güter des verarbeitenden Gewerbes immerhin zwei Drittel. Der Dienstleistungssektor und die Bauwirtschaft sind hingegen weitgehend binnenmarktorientiert. Immerhin gelang es aber auch diesen Bereichen, ihr Angebot, zum Beispiel Bankleistungen, Montage, Consulting, Bauleistungen, zunehmend international handelsfähig zu machen, so daß die in der Dienstleistungsbilanz verzeichneten Ströme stärker expandierten als die Warenströme der Handelsbilanz.

Zu den Branchen mit den höchsten Exportüberschüssen gehören die Zweige des Investitionsgütergewerbes (mit Ausnahme des Luftfahrzeugbaus und der Hersteller von Büromaschinen). Auch die Stahlindustrie sowie die chemische Industrie haben überdurchschnittliche Exportüberschüsse. Die meisten dieser Branchen befanden sich auch schon Anfang der siebziger Jahre unter den Spitzenreitern.

Zu den Branchen mit hohen Importüberschüssen gehören – abgesehen vom Agrarbereich und der Erdöl- sowie Erdgasförderung – die Herstellung von Zellstoff und von NE-Metallen, die Holzbearbeitung sowie die Leder-, Textil- und Bekleidungsindustrie.

Bemerkenswert ist, daß die starke Verbesserung des Außenhandelsüberschusses zwischen 1980 und 1982 von 9 Mrd. DM auf 51 Mrd. DM auf eine weitere Erhöhung der Exportüberschüsse und nicht auf eine Verminderung der Importüberschüsse zurückgeht. Das gilt insbesondere – trotz der starken japanischen Konkurrenz – für den Maschinenbau und die Automobilindustrie. Die Aktivierung der Handelsbilanz ist also nicht allein auf die reale Abwertung zurückzuführen – dann hätten nämlich die Importüberschüsse, die traditionell bei den preisreagiblen Gütern zu verzeichnen sind, stärker zurück-

gehen müssen –, sondern auch darauf, daß die traditionell starken Branchen die Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit auch dazu genutzt haben, durch Qualitätsverbesserungen die Attraktivität ihres Sortiments zu erhöhen. Bezeichnend ist immerhin, daß die deutsche Automobilindustrie – im großen und ganzen – den Plänen zur Einführung von bleifreiem Benzin positiv gegenübersteht, obwohl sich dadurch das Automobil verteuert. Offensichtlich erwartet die Automobilindustrie, daß sie den dadurch bedingten Absatzrückgang wettmachen kann, indem sie Marktanteile zu Lasten der ausländischen Anbieter hinzugewinnt, die bei der Entwicklung der schadstoffmindernden Technologien noch hinterherzuhinken scheinen. Nebenbei bemerkt: Hier sehen wir ein Beispiel für eine echte Versöhnung von Ökonomie und Ökologie.

Betrachtet man nicht das Niveau, sondern die Entwicklung der branchenmäßigen Handelsbilanzsalden, dann erhält man eine Information darüber, inwieweit Veränderungen der Konkurrenzfähigkeit das Produktionswachstum der einzelnen Branchen erhöht oder gedämpft haben. Ein Blick auf das Verarbeitende Gewerbe insgesamt zeigt, daß dort die Produktion in den siebziger Jahren durch außenwirtschaftliche Einflüsse – entgegen der landläufigen Meinung – nicht beeinträchtigt, sondern sogar gestützt wurde. Daß das Verarbeitende Gewerbe gleichwohl in der Bundesrepublik zu den schrumpfenden Sektoren gehörte und sein Anteil an der Beschäftigung von 38 auf 34% zurückging, liegt also nicht an außenwirtschaftlichen, sondern an binnenwirtschaftlichen Faktoren, an einem geringeren Anteil der Nachfrage nach Investitionsgütern, der sein Gegenstück vor allem in der Ausweitung der staatlichen Dienstleistungen hat, insbesondere solcher, die von privaten Haushalten in Anspruch genommen wer-

den (Gesundheit, Soziale Dienste, Bildung, Kultur und Erholung).

Daß die Last der Anpassung an veränderte außenwirtschaftliche Rahmenbedingungen von einem kleiner werdenden Teil der Volkswirtschaft zu tragen ist, wird häufig als eine Ursache der Strukturprobleme angesehen, und es wird aus außenwirtschaftlichen Gründen zu einer Strategie der Reindustrialisierung aufgerufen. Ich sehe das nicht so. Denn zum einen wird ein Gegengewicht dadurch geschaffen, daß, wie erwähnt, auch immer mehr Leistungen des traditionellen Binnensektors international handelsfähig werden. Zum anderen ist der Auslandsmarkt für die der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Branchen oft auch eine Hilfe. Er ermöglicht, Schwankungen der Binnen nachfrage auszugleichen.

Die Messung insbesondere des Niveaus, aber auch von Veränderungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit eines einzelnen Sektors mit Hilfe von sektoralen Außenhandelsalden kann jedoch besonders bei jenen Branchen zu einem falschen Bild führen, die gleichzeitig hohe Export- und Importquoten aufweisen. Solche Handelsbeziehungen sind stark durch Produkt- und Qualitätsdifferenzierungen bedingt (intraindustrieller Handel). So kann ein in etwa ausgeglichener Außenhandelsaldo hier auf eine hohe Wettbewerbsfähigkeit bei einzelnen Produktgruppen und auf eine geringere Wettbewerbsfähigkeit bei anderen in der Branche hergestellten Waren zurückzuführen sein. Die Leder-, die Textil- und Bekleidungsindustrie sind infolge der starken Auslandskonkurrenz in ihrer Bedeutung zwar am stärksten geschumpft, gleichwohl ist es ihnen gelungen, durch Spezialisierung und Rationalisierung ein Warensortiment anzubieten, mit dem sie selbst auf den Exportmärkten beachtliche Absatzerfolge erzielen.

Das vergleichsweise breitgestreute Angebot der deutschen Exportindustrie dürfte auch in Zukunft durchaus einen Vorteil darstellen. Die Chancen einer hohen Spezialisierung können durchaus in der intraindustriellen Arbeitsteilung wahrgenommen werden. Worauf es ankommt, ist, Marktlücken für neue und verbesserte Produkte aufzuspüren, wo immer sie auftreten. Offenbar ist das dort am besten möglich, wo infolge hoher Qualifikation der Arbeitskräfte technologisch hochwertige Produkte hergestellt und zusätzliche Produktdifferenzierungen angeboten werden können. Jedenfalls zeigt die bisherige Entwicklung, daß besonders jene Branchen international wettbewerbsfähig waren, in denen die Humankapitalintensität relativ hoch ist. Die wettbewerbsschwachen Branchen dagegen beschäftigen Arbeitskräfte geringerer Qualifikation und verwendeten relativ viel Sachkapital. Während in den konkurrenzfähigen Wirtschaftsbereichen zumeist die Qualität der Produkte für den Absatzerfolg von ausschlaggebender Bedeutung war, stehen die schwächeren mehr unter dem Druck des Preis- und Kostenwettbewerbs, bei dem sie besonders gegenüber aufkommenden Entwicklungsländern leicht ins Hintertreffen geraten können. Außerdem sind sie auch stärker von realen Aufwertungen der D-Mark betroffen.

Die häufig geäußerte Vermutung, daß die gestiegenen Energiekosten und die erhöhten Aufwendungen für Umweltschutz die Wettbewerbssituation deutscher Branchen erheblich verändern werden, hat sich bisher nicht bestätigt. Zum einen sind die konkurrierenden Branchen in anderen Industrieländern von ähnlichen Kostensteigerungen betroffen, zum anderen sichern die übrigen genannten Bestimmungsfaktoren der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie immer noch eine günstige Position.

Die Bedeutung von Forschung und Innovation

Von großer Bedeutung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit sind dagegen die unternehmerischen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten. Das ergibt sich aus einer Analyse der Technologieintensität des deutschen Warenhandels. Die Bundesrepublik hat in den letzten Jahren im Bereich der gehobenen Gebrauchstechnologie mehr ausgeführt als eingeführt. Der Anteil dieser Waren an der gesamten deutschen Ausfuhr blieb jedoch relativ konstant, während sich der Anteil eingeführter Waren mit solch gehobener Technologie am Gesamtimport verdoppelt hat. Die Bedeutung des Exports von Gütern der Spitzentechnologie wurde zwar gesteigert. Die Importe von Spitzentechnologie aber wuchsen wesentlich schneller, besonders die Importe aus den USA und aus Japan. Offensichtlich haben sich in diesen Staaten die technologischen Entwicklungen schneller durchgesetzt und zu entsprechenden Auswirkungen im internationalen Handel geführt.

Der Einsatz von Neuerungen ist das eigentliche Feld, auf dem der internationale Wettbewerb der Industrieländer ausgetragen wird. Die Industrieländer konkurrieren darum, wer als erstes durch Prozeß- und Produktinnovationen neue, bessere oder billigere Produkte auf den Markt bringt, mit denen sich die sogenannten Pionierrenten erzielen lassen. In diesem Konkurrenzkampf sind zumeist die jüngeren Industrienationen den schon weiter gereiften überlegen: in den fünfziger und sechziger Jahren war es die Bundesrepublik, in den siebziger und achtziger Jahren ist es Japan. Aber die Frage des Alters einer Industrienation ist nicht nur eine Frage des Kalenders, sondern hängt auch davon ab, ob die etablierten Industrieländer immer wieder die Kraft zur Erneuerung und genügend Flexibilität aufbringen.

Der von der Veränderung der internationalen Arbeitsteilung ausgehende Zwang zur Neuerung und Anpassung der Produktionsstruktur, zur Freisetzung von Arbeitskräften und zur Schaffung von neuen Arbeitsplätzen bedeutet angesichts der Inflexibilität, die in nahezu allen Industrieländern in zunehmendem Ausmaß zu konstatieren ist, eine politische Belastung für die Wirtschaft und damit auch eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik. Die Regierungen in den Industrieländern sind schon in der Vergangenheit auf nationaler Ebene und die Länder der Europäischen Gemeinschaft sogar auf supranationaler Ebene immer wieder der Versuchung erlegen, die Anpassungszwänge durch protektionistische Maßnahmen oder durch Subventionen abzuwehren oder wenigstens abzumildern. Es gehört zu den großen Gefahren der künftigen Entwicklung in der Weltwirtschaft, daß die Neigung zum Protektionismus angesichts der pessimistischen Wachstumserwartungen weiter zunimmt, wenn diese Neigung auch im konjunkturellen Aufschwung gedämpft werden dürfte.

Mißverständnisse der Protektionisten

Gegenüber der Neigung zum Protektionismus kann man mit dem Standardargument immer weniger ausrichten, daß die Behinderung des internationalen Handels zu Lasten des Produktivitätsfortschritts und damit des Wirtschaftswachstums geht. Zum einen läßt sich leider niemals genau quantifizieren, wie stark die Produktivität in der Vergangenheit dadurch gesteigert worden ist, daß sich die deutschen Unternehmen auf kostengünstigere Produkte spezialisieren konnten, und wie stark der Spielraum für Reallohnsteigerungen darüber hinaus dadurch erweitert worden ist, daß sich die deutschen Unternehmen auf die Produktion von Gütern

ausgerichtet haben, die weltweit gefragt waren und mit denen sich deshalb hohe Preise und hohe Einkommen erzielen ließen. Zum anderen beeindruckt man heutzutage die Öffentlichkeit nicht so sehr mit positiven Wachstums- und Realeinkommenseffekten, sondern mehr mit positiven Beschäftigungseffekten von wirtschaftspolitischen Maßnahmen. Hinter der Neigung zum Protektionismus steht die Furcht, daß ein ungehinderter Zugang auf dem deutschen Markt unsere Beschäftigungsprobleme verstärken würde. Die Protektionisten hoffen, daß man durch den Verzicht auf mögliche Produktivitätsfortschritte die Beschäftigung sichern und die Arbeitslosigkeit bekämpfen könnte. Das ist jedoch – auf gesamtwirtschaftlicher Ebene – ein groteskes Mißverständnis.

Denn Arbeitslosigkeit entsteht nicht durch zu hohe, sondern durch zu niedrige Produktivität, genauer gesagt: sie entsteht dadurch, daß die Reallöhne stärker als die Produktivität steigen. Produktivitätsfortschritte mindern daher auf jeden Fall den Lohnkostendruck und damit die Beschäftigungsprobleme.

Bei uns, aber auch in anderen Ländern, sind allerdings die Reallöhne stärker gestiegen als die Produktivität. Dadurch sind mehr Arbeitsplätze unrentabel geworden als neue rentable entstanden. So ist ein gut Teil unserer Arbeitslosigkeit zu erklären. Daraus ergeben sich auch Änderungen der realen Wechselkurse, deren Richtung aber nicht ohne weiteres bestimmbar ist.

Wird das außenwirtschaftliche Gleichgewicht nur durch eine Abwertung erreicht und verschlechtern sich dadurch die Terms-of-Trade, so müssen die Reallöhne entsprechend nach unten angepaßt werden, wenn nicht noch mehr Arbeitslosigkeit entstehen soll. In diesem Fall wäre also mit dem zu starken Anstieg der Real-

löhne auch noch eine Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit einhergegangen. Auch wenn das nicht der Fall sein sollte, die internationale Wettbewerbsfähigkeit also – trotz des im Verhältnis zur Produktivität zu hohen Reallohnanstiegs – nicht beeinträchtigt würde, bliebe freilich infolge des zu starken Reallohnanstiegs der Verlust an Wachstum und Beschäftigung.

Der Versuch, anstelle von Reallohnanpassungen protektionistische Maßnahmen zugunsten von bedrohten Industrien zu ergreifen und damit die Arbeitslosigkeit in der Volkswirtschaft zu vermindern, kann nicht gelingen, weil der Wechselkursmechanismus dem entgegensteht. Denn jede Intervention zugunsten eines Sektors geht zu Lasten der Wettbewerbsfähigkeit und damit der Beschäftigung in den anderen Sektoren. Subventionen oder Einfuhrbarrieren etwa zur Förderung einer nationalen Luftfahrtindustrie oder zur Erhaltung von Kapazitäten im Schiffsbau und beim Stahl können zwar in diesen Branchen Arbeitsplätze sichern, weil die Exportfähigkeit gestärkt und die Importkonkurrenz behindert wird. Die künstliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit in diesen Branchen verhindert aber – für sich genommen – eine Verschlechterung der Leistungsbilanz und damit eine Abwertung, die sonst die Wettbewerbsfähigkeit von anderen Branchen erhöht und dort zusätzlich Absatz und Beschäftigung geschaffen hätte. Eine Strategie, welche die deutsche Wirtschaft gegenüber den außenwirtschaftlichen Anpassungszwängen schützt, um unter Verzicht auf mögliches Wachstum die Beschäftigung zu sichern, bringt der gesamten Wirtschaft also nichts. Gesamtwirtschaftlich besteht insoweit kein Konflikt zwischen Wachstum und Beschäftigung, der dann durch Protektionismus zugunsten der Beschäftigung gelöst werden könnte. Im Gegenteil:

Positive Wachstumseffekte des Strukturwandels entschärfen den wachstums- und beschäftigungsschädlichen Verteilungskampf, weil sie den Zwang vermindern, zugunsten der Beschäftigung die Reallöhne senken zu müssen.

Risiken defensiver Maßnahmen

Ein Konflikt zwischen Wachstumsziel und Beschäftigungsziel entsteht allerdings dann, wenn die Mobilität und die Flexibilität der Wirtschaft, insbesondere der Arbeitskräfte beschränkt ist. Der Konflikt wird um so gravierender, je unterschiedlicher sich die Einkommenschancen und die Beschäftigungsrisiken des Strukturwandels auf die einzelnen Arbeitnehmergruppen verteilen. In der Bundesrepublik ist ein Strukturwandel notwendig, bei dem hochqualifizierte Arbeitskräfte begehrter und höher bezahlt werden, wenig qualifizierte Arbeitskräfte aber freigesetzt werden und in der Regel unter Hinnahme von Lohninbußen wieder eingegliedert werden können. Wenn es also nicht gelingt, die im Strukturwandel freigesetzten Arbeitnehmer für höherwertige Tätigkeiten zu qualifizieren, und wenn die Gesellschaft nicht bereit ist, ausreichend große Einkommensunterschiede zwischen den Arbeitnehmern mit hoher und mit niedriger Qualifikation hinzunehmen, dann wird es für einen Ökonomen schwer, die Schädlichkeit von defensiven, protektionistischen Maßnahmen nachzuweisen, mit denen die gefährdeten Arbeitsplätze erhalten, der Strukturwandel also aufgehalten wird.

Man muß jedoch auf die Risiken aufmerksam machen. Es spricht vieles dafür, daß der Preis von defensiven Maßnahmen, mit denen die Arbeitsplätze und Einkommenschancen bestimmter Arbeitnehmergruppen erhalten werden sollen,

nicht nur in einer Verlangsamung des Wachstums und in einem Verzicht auf mögliche Realeinkommenserhöhungen besteht, sondern in einem – allerdings schwer quantifizierbaren – Rückgang der Realeinkommen.

Es gilt die bekannte These, daß Stillstand Rückschritt ist, daß also der Verzicht auf Strukturwandel nicht lediglich mit einem Verzicht auf Einkommenserhöhungen verbunden ist, sondern zu sinkendem Realeinkommen führt. Wir müssen nämlich davon ausgehen, daß andere Länder, insbesondere die Entwicklungsländer, sich keineswegs mit dem bisher erreichten Einkommensniveau zufrieden geben, sondern erhebliche Wachstumsanstrengungen unternehmen. Dadurch gerät das deutsche Einkommensniveau von zwei Seiten in die Zange. Zum einen verlieren die deutschen Unternehmen bei der Produktion jener Güter an Konkurrenzfähigkeit, bei denen nur Qualifikationen benötigt werden, die die Arbeitnehmer in Entwicklungsländern relativ leicht erwerben können. Im Zuge des Entwicklungsprozesses gewinnen die Entwicklungsländer bei diesen Produkten Wettbewerbsvorteile. Die deutschen Arbeitnehmer, die bisher auf solchen Arbeitsplätzen beschäftigt sind und beschäftigt bleiben wollen, müssen dann mehr und mehr mit den Löhnen konkurrieren, die auch in den Entwicklungsländern gezahlt werden. So würden für immer mehr Bereiche die gleichen protektionistischen Argumente in Anspruch genommen werden. Selbst wenn dem Drang zu mehr Protektionismus widerstanden wird, und der Teil der noch nicht von Auslandskonkurrenz bedrohten Arbeitsbevölkerung bereit ist, bei den nicht mehr konkurrenzfähigen Arbeitnehmern den Einkommensverlust auf andere Weise auszugleichen, etwa indem die betroffenen Arbeitnehmer an anderer Stelle, zum Beispiel im öffentlichen Dienst, beschäftigt werden, verringert sich

für die Volkswirtschaft insgesamt das Realeinkommen. Sofern die bereits entwickelten Industrieländer, mit denen wir konkurrieren, forcierte Wachstumsanstrengungen unternehmen, werden dort die Unternehmen in verstärktem Maß Prozeß- und Produktinnovationen durchsetzen und auf diese Weise jene Pionierrenten erzielen, die heute auch die deutschen Unternehmen erhalten, und die sie ja zum überwiegenden Teil nicht behalten, sondern an die Arbeitnehmer und über die Besteuerung auch an den Staat weitergeben.

Man kann schon sehr daran zweifeln, daß die deutschen Arbeitnehmer bereit sind, sich mit ihrem gegenwärtigen Realeinkommen aus Solidarität mit den Arbeitnehmern begnügen, die durch Hilfen auf nicht konkurrenzfähigen Arbeitsplätzen gehalten werden oder den öffentlichen Dienst unnötig aufblähen. Kein Zweifel dürfte aber daran bestehen, daß sie nicht einen anhaltenden Rückgang ihrer Realeinkommen hinnehmen, während im Ausland die Reallöhne weiter steigen. Daß eine mit Einkommensrückgängen verbundene Strategie, die die deutsche Wirtschaft von den Anpassungszwängen der Weltwirtschaft freihalten möchte, kein Ausweg ist, wird durch die Beobachtung untermauert, daß Länder, die eine Strukturerehaltungspolitik betreiben, ihre wirtschaftliche Dynamik auch auf anderen Gebieten verlieren. Das Vertrauen darauf, daß der Staat bei Schwierigkeiten einspringt, züchtet eine Subventionsmentalität. Die kreativen Kräfte der Volkswirtschaft werden nicht dafür genutzt, die Einkommen durch die Entwicklung und Produktion von marktfähigen Produkten zu erzielen, sondern durch Aufspüren und Anfordern von staatlichen Hilfen.

Die Gefahr, daß die Entwicklungsländer den Weltmarkt und den deutschen Markt mit billigen Produkten überschwemmen

und auf diese Weise die in ihren eigenen Ländern vorhandene Massenarbeitslosigkeit gleichsam in die Industrieländer exportieren, wird zudem oft überschätzt.

Der Anteil der Entwicklungsländer an der deutschen Einfuhr von industriellen Produkten beträgt nur rund 10%. Überdies hat die Bundesrepublik, die im Vergleich zu anderen Industrieländern den protektionistischen Neigungen bislang noch den meisten Widerstand entgegengesetzt hat, einen großen Teil der Anpassungen bereits hinter sich, den andere Industrieländer noch vor sich haben. Es hat sich für die Bundesrepublik ausgezahlt, daß der Schrumpfungsprozeß in den wettbewerbschwachen Industrien bereits in den sechziger Jahren zugelassen wurde, als das wirtschaftliche Wachstum noch hoch war. Dadurch ist die deutsche Wirtschaft frühzeitig dazu gezwungen worden, diejenigen Produkte ausfindig zu machen, bei denen sie international wettbewerbsfähig ist. Selbst die Gruppe von Branchen, die aus Gründen mangelnder internationaler Wettbewerbsfähigkeit staatlichen Schutz fordert und auch erhalten hat (Landwirtschaft, Kohle und Stahl, Schiffbau, Leder, Textil und Bekleidung), hat in den sechziger Jahren 2 Millionen und in den siebziger Jahren 1,5 Millionen Arbeitsplätze abgebaut. Im Jahre 1960 war dort noch jeder vierte tätig, heute nur noch jeder zehnte. Die Subventionssumme an diese Bereiche folgte allerdings dem entgegengesetzten Trend, sie verteilt sich also auf immer weniger Erwerbstätige.

Abschließende Feststellungen

Ich will am Schluß nicht den Versuch einer Zusammenfassung aller Gesichtspunkte machen. Nur einige Feststellungen sollen abschließend getroffen werden:

1. Jede weltwirtschaftliche Entwicklung bringt es mit sich, daß sich die Bedingun-

gen für die internationale Arbeitsteilung verändern, sei es durch Verschiebung der Nachfragestruktur, sei es durch Verschiebungen von Kostenvorteilen auf der Angebotsseite. Unter dem Gesichtspunkt des Wachstums des heimischen Sozialprodukts ist es immer schädlich, sich durch Protektionismus gegen die notwendige Veränderung der internationalen Arbeitsteilung abzuschirmen. Auch wenn die Entwicklung, wie etwa bei den beiden Ölpreisschüben, zum Nachteil der Industrieländer und somit auch der Bundesrepublik verläuft, kann der Schaden für das Wachstum nur dadurch minimiert werden, daß man sich so rasch wie möglich an die neuen Gegebenheiten anpaßt.

2. Im Zuge dieser Anpassungsprozesse können zeitweilig zusätzliche Beschäftigungsprobleme auftreten. Es nützt jedoch wenig, Arbeitsplatzverluste für einzelne Branchen zu berechnen. Stets muß man ihnen nämlich Arbeitsplatzgewinne in anderen Wirtschaftszweigen gegenüberstellen, die nach Ablauf der Anpassungsprozesse erwartet werden können. Der Anpassungsprozeß kann einerseits durch staatliche Anpassungshilfen, andererseits aber auch durch vorübergehende Lohn-differenzierung gemildert werden.

3. Es ist durchaus möglich, daß mit zunehmender Konkurrenzfähigkeit der Entwicklungsländer Arbeitsplätze für Arbeitskräfte mit geringer Qualifikation oder jedenfalls mit Qualifikationen, die zunehmend in anderen Ländern auch erworben werden, unrentabel werden. Wenn die Höherqualifizierung dieser Arbeitskräfte aber nicht oder nicht so rasch gelingt, daß damit die bisherigen geringen Lohnabstände zu den höher qualifizierten Arbeitskräften gerechtfertigt werden, muß der Lohnabstand zwischen den Qua-

lifikationsgruppen größer werden. Wenn aus sozialen Gesichtspunkten eine stärkere Spreizung der verfügbaren Einkommen von Arbeitnehmern nicht wünschenswert erscheint, so dürfen nicht die Unternehmen mit den zu hohen Löhnen der minderqualifizierten oder nicht mehr passend qualifizierten Arbeitskräfte belastet werden. Wir haben es dann mit einem Problem der Umverteilung zu tun, das etwa über den Steuertarif oder auch mit Hilfe von Lohnzuschüssen geregelt werden muß, die aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren wären, wodurch freilich die verfügbaren Einkommen aller übrigen beschnitten würden.

4. Sollen die verfügbaren Realeinkommen in unserer Volkswirtschaft nicht zurückgehen oder sollen sie gar weiter ansteigen, obwohl im Ausland, insbesondere in den Entwicklungsländern, immer mehr Produkte rentabel hergestellt werden können, die zuvor aus der Bundesrepublik importiert wurden, dann muß immer wieder technischer Fortschritt gelingen, der es erlaubt, neue Produkte und bessere Produkte anzubieten und bisherige Produkte billiger herzustellen. Dabei kommt es entscheidend auf die Qualität des Faktors Arbeit und auf seine ständige Anpassungsfähigkeit an.

Anmerkungen

¹ Vgl. hierzu Armin Gutowski: Internationale Wettbewerbsposition und Realeinkommen. In: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung, Jg. 22 (1983), Nr. 9.

² Vgl. hierzu und zum folgenden HWWA: Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturbericht 1983, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Hamburg, November 1983, Tz. 142–157.